

Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder

DARSTELLUNG

von Prof. Dr. jur. Hans-Günter Henneke, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, Honorarprofessor an der Universität Osnabrück

Inhaltsübersicht

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	9
Literaturverzeichnis	13
Vorwort	23
1. Öffentliche Finanzwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland	25
2. Absicherung der Kompetenzen von Bund, Ländern, Kreisen und Gemeinden durch die Finanzverfassung des Bundes	26
2.1 Anliegen und Aufbau des X. Abschnitts des Grundgesetzes	26
2.2 Die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat	27
2.3 Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz	28
2.3.1 Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden	28
2.3.2 Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie der Kreise	30
2.3.3 Leitentscheidungen in der höchstrichterlichen Rechtsprechung	31
2.3.3.1 BVerfG	32
2.3.3.2 Landesverfassungsgerichtsbarkeit	36
2.3.3.3 BVerwG	37
2.3.3.4 Zentrale Ergebnisse	38
2.4 Anspruch auf angemessene Finanzausstattung	39
2.4.1 Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung	40
2.4.2 Verpflichtungsadressaten der Selbstverwaltungsgarantie	41
2.5 Funktion der Finanzverfassung des Grundgesetzes	42
2.5.1 Für die Eigenstaatlichkeit von Bund und Ländern	42
2.5.2 Für die Eigenverantwortung der kommunalen Selbstverwaltung	43
2.6 Finanzverfassung als Rahmen- und Verfahrensordnung	43

3.	Die Aufgaben von Bund, Ländern, Kreisen und Gemeinden nach dem GG	44
3.1	Grundsatz des Art. 30 GG	44
3.2	Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen	44
3.2.1	Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	44
3.2.1.1	Ausschließliche Gesetzgebung	45
3.2.1.2	Konkurrierende Gesetzgebung	45
3.2.1.3	Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	47
3.2.2	Gesetzgebungskompetenzen der Länder	48
3.2.3	Der Anwendungsbereich des Art. 31 GG	49
3.2.4	Kommunale Rechtsetzungsbefugnisse	49
3.3	Aufteilung der Verwaltungskompetenzen	49
3.3.1	Landeseigener Vollzug von Landesgesetzen	50
3.3.2	Landeseigener Vollzug von Bundesgesetzen	50
3.3.2.1	Bisherige Verfassungsrechtslage bei bundesunmittelbaren Aufgabenübertragungen auf Kommunen	54
3.3.2.2	Aufgabenübertragungsverbot in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG n. F.	57
3.3.3	Bundesauftragsverwaltung	59
3.3.4	Bundeseigene Verwaltung	59
3.3.5	Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes	60
3.3.6	Grundsätzliches Verbot der Mischverwaltung	61
3.3.7	Gemeinschaftsaufgaben und gemeinschaftlich wahrgenommene Aufgaben	63
3.4	Kommunale Aufgaben	64
3.4.1	Die Aufgabenstruktur der Gemeinden	64
3.4.2	Die Aufgabenstruktur der Landkreise	66
3.4.3	Verteilung der Selbstverwaltungsaufgaben im kreisangehörigen Raum	66
3.4.3.1	Übergemeindliche Aufgaben	66
3.4.3.2	Landesgesetzliche Generalklausel	67
3.4.3.2.1	... mit ergänzenden und ausgleichenden Aufgaben	68
3.4.3.2.2	... ohne ausdrückliche Normierung ergänzender und ausgleichender Aufgaben	71
3.4.3.3	Ergänzende Aufgaben	75
3.4.3.4	Ausgleichende Aufgaben	76
4.	Aufgabenfinanzierungsverantwortung von Bund, Ländern, Kreisen und Gemeinden	80
4.1	Der Lastenverteilungsgrundsatz in Art. 104 a Abs. 1 GG	80
4.2	Die Unterscheidung von Verwaltungs- und Zweckausgaben	82
4.3	Das Auseinanderfallen von Aufgabenzuständigkeit und Aufgabenverantwortung	82
4.3.1	Bundesauftragsverwaltung	82

	Seite
4.3.2	Geldleistungsgesetze 83
4.3.3	Zustimmungserfordernis des Bundesrats nach Art. 104a Abs. 4 GG . 86
4.4	Mitfinanzierung von Aufgaben der Länder und Kommunen durch den Bund 87
4.4.1	Gemeinschaftsaufgaben und gemeinschaftlich wahrgenommene Aufgaben 88
4.4.2	Geldleistungsgesetze, bei denen der Bund nur einen Teil der Zweckausgaben trägt 88
4.4.3	Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen 89
4.4.3.1	Tatbestand des Art. 104b GG 90
4.4.3.1.1	Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts . 91
4.4.3.1.2	Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet . . . 92
4.4.3.1.3	Förderung des wirtschaftlichen Wachstums 93
4.4.3.1.4	Erforderlichkeit der Finanzhilfen 93
4.4.3.2	Ausführungsregelungen 93
4.5	Ungeschriebene Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes . . . 95
4.6	Finanzierungsausgleich für den öffentlichen Personennahverkehr . . 96
5.	Verteilung der Steuergesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat . 97
5.1	Steuern und andere Abgabearten 97
5.2	Verfassungsrechtlicher Steuerbegriff 98
5.3	Art. 105 GG als Sondernorm zu Art. 70 bis 75 GG 100
5.4	Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes 102
5.4.1	Ausschließliche Gesetzgebung, Art. 105 Abs. 1 GG 102
5.4.2	Konkurrierende Gesetzgebung, Art. 105 Abs. 2 GG 102
5.5	Gesetzgebungszuständigkeit der Länder 104
5.5.1	Konkurrierende Gesetzgebung, Art. 105 Abs. 2 GG 104
5.5.2	Ausschließliche Gesetzgebung, Art. 105 Abs. 2a GG 105
5.5.3	Ausschließliche Gesetzgebung für die Kirchensteuer 107
5.6	Gesetzgebungskompetenz für die übrigen Abgaben 108
5.7	Kommunale Abgabenerhebungskompetenzen (Steuererfindungsrecht) 111
6.	Verteilung der Steuererträge auf Bund, Länder, Kreise und Gemeinden 113
6.1	Begriff, Funktion, System und Ziel des Finanzausgleichs im Bundesstaat 113
6.2	Verteilung der Steuererträge auf Bund, Ländergesamtheit und Kommunen 117
6.2.1	Trennsystem 118
6.2.1.1	Bund und Länder 118
6.2.1.2	Gemeinden und Kreise 118

	Seite
6.2.1.2.1 Grundsteuer- und Gewerbesteuergarantie	118
6.2.1.2.2 Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern	120
6.2.2 Verbundsystem bei den Gemeinschaftsteuern	121
6.2.2.1 Beteiligungsverhältnis an der Einkommensteuer	121
6.2.2.2 Beteiligungsverhältnis an der Umsatzsteuer	122
6.3 Verteilung der Steuern unter den Ländern	124
6.3.1 Örtliches Aufkommen	124
6.3.2 Zerlegungsgebot	125
6.3.3 Einwohnerzahl	126
6.3.4 Ergänzungsanteile für Länder mit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen	126
6.4 Verteilung der Steuern unter den Kommunen	126
6.4.1 Verteilung des kommunalen Einkommensteueranteils auf die Gemeinden	126
6.4.2 Verteilung des kommunalen Umsatzsteueranteils auf die Gemeinden	127
6.5 Umverteilung zwischen den Ländern: Länderfinanzausgleich	128
6.6 Umverteilung zwischen Bund und Ländern	130
6.6.1 Bundesergänzungszuweisungen	130
6.6.2 Mehrbelastungsausgleich	133
6.6.3 Sonderlastenausgleich	133
6.7 Art. 106 Art. 7 GG – Vorgaben für die Durchführung eines kommunalen Finanzausgleichs	136
6.8 Verteilung der Erträge aus den übrigen Abgaben	137
7. Absicherung der Kreise und Gemeinden in den Landesverfassungen	137
7.1 Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung und ihrer finanzverfassungsrechtlichen Flankierungen in den Landesverfassungen	137
7.2 Landesverfassungsrechtliche Konnexität	138
7.2.1 Entwicklung des Landesverfassungsrechts	139
7.2.1.1 Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen	139
7.2.1.2 Schleswig-Holstein	141
7.2.1.3 Brandenburg	142
7.2.1.4 Mecklenburg-Vorpommern	143
7.2.1.5 Saarland	146
7.2.1.6 Hessen	146
7.2.1.7 Bayern	151
7.2.1.8 Rheinland-Pfalz	153
7.2.1.8.1 Gesetzentwurf der Landtagsfraktionen	156
7.2.1.8.2 KonnexAG	156
7.2.1.9 Nordrhein-Westfalen	161
7.2.1.10 Niedersachsen	164
7.2.1.10.1 Elemente der trialen Finanzgarantie	165

	Seite
7.2.1.10.2 Aufgabenentwicklungen	166
7.2.1.10.3 Einzelaspekte des verfassungsändernden Gesetzes und seiner Begründung	168
7.2.1.11 Baden-Württemberg	169
7.2.2 Derzeitige Verfassungslage in den Ländern	174
7.3 Ausformung durch die Rechtsprechung	176
7.3.1 Aufgabenzuweisung ist Eingriff in kommunale Selbstverwaltungsgarantie	176
7.3.2 Duale Finanzgarantie in den Landesverfassungen	179
7.3.3 Mehrbelastungsausgleich	183
7.3.3.1 VerfGH NW	183
7.3.3.2 Niedersächsischer StGH	184
7.3.3.3 Verfassungsgericht Brandenburg	185
7.3.3.4 StGH und VGH Baden-Württemberg	188
7.3.3.5 LVerfG Sachsen-Anhalt	192
7.3.3.6 Sächsischer VerfGH	203
7.3.3.7 BVerfG	206
7.3.3.8 Thüringer Verfassungsgerichtshof	207
7.3.3.9 LVerfG Mecklenburg-Vorpommern	212
7.3.3.10 SaarlVerfGH	213
7.3.3.11 BayVerfGH	215
7.3.4 Gebotener Umfang kommunaler Finanzausstattung	217
7.3.4.1 Verfassungsbestimmungen	217
7.3.4.2 Verhältnis: Mehrbelastungsausgleich – Angemessene Finanzausstattung	219
7.3.4.3 Notwendigkeit einer Struktursicherung durch Recht wegen Defensivposition der Kommunen	220
7.3.4.4 Das Kern- und Randbereichsmodell	222
7.3.4.4.1 BayVerfGH	222
7.3.4.4.2 NdsStGH	225
7.3.4.4.3 BVerwG	228
7.3.4.4.4 VfG Brandenburg	229
7.3.4.4.5 ThürVerfGH	231
7.3.4.4.6 Resümee	236
7.3.4.5 Das Leistungsfähigkeitsvorbehaltsmodell	239
7.3.4.5.1 VerfGH NW	239
7.3.4.5.2 StGH Baden-Württemberg	241
7.3.4.5.3 LVerfG Sachsen-Anhalt	243
7.3.4.5.4 SächsVerfGH	245
7.3.4.5.5 LVerfG Mecklenburg-Vorpommern	246
7.3.4.5.6 BVerfG-K	250
7.3.4.5.7 VfG Brandenburg	253
7.3.4.5.8 BayVerfGH	254

	Seite
7.3.4.5.9 NdsStGH	257
7.3.5 Aufgabenbezogene horizontale Verteilung	266
7.3.5.1 BayVerfGH	266
7.3.5.2 VerfGH Rheinland-Pfalz	268
7.3.5.3 StGH Baden-Württemberg	269
7.3.5.4 NdsStGH	270
7.3.5.5 VerfGH NW	270
7.3.5.6 VfG Brandenburg	271
7.3.5.7 SächsVerfGH	274
7.3.5.8 LVerfG MV	274
7.3.5.9 LVerfG Sachsen-Anhalt	276
7.3.5.10 BVerfG	278
7.3.6 Zulässigkeitsanforderungen an kommunale Verfassungsbeschwerden	280
7.3.6.1 Mehrbelastungsausgleich	280
7.3.6.1.1 LVerfG Sachsen-Anhalt	280
7.3.6.1.2 VerfGH NW	282
7.3.6.1.3 LVerfG Mecklenburg-Vorpommern	282
7.3.6.1.4 Verfassungsgericht Brandenburg	283
7.3.6.2 Aufgabenangemessene Finanzausstattung	283
7.3.6.2.1 ThürVerfGH	283
7.3.6.2.2 BVerfG-K	285
7.3.6.2.3 VfG Brandenburg	286
7.3.7 Finanzwirksame Volksgesetzgebung	286
7.3.7.1 VfG Brandenburg	286
7.3.7.2 ThürVerfGH	287
7.3.7.3 SächsVerfGH	289
7.3.7.4 Die Problematik finanzwirksamer Volksgesetzgebung	291
7.4 Prozeduraler Schutz der kommunalen Finanzgarantien	291
7.4.1 Aufgabenangemessene bzw. Mindest-Finanzausstattung	291
7.4.2 Mehrbelastungsausgleichspflicht	297
7.5 Konsultationsregelungen und spezifische Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei Finanzverteilungsfragen	297
7.5.1 Landesverfassungsrechtlich relevante Anhörungsrechte der kommunalen Spitzenverbände	297
7.5.2 Verfassungsrechtlich angelegtes Konsultationsverfahren	298
7.5.2.1 Bayern	298
7.5.2.2 Nordrhein-Westfalen	299
7.5.2.3 Rheinland-Pfalz	300
7.5.3 Besondere landesrechtliche Regelungen bei Finanzverteilungsfragen	300
7.5.3.1 Baden-Württemberg	300
7.5.3.2 Brandenburg	301
7.5.3.3 Hessen	301
7.5.3.4 Saarland	302

	Seite
7.5.3.5	Sachsen 302
7.5.3.6	Sachsen-Anhalt 303
7.5.4	Kommunaler Rat in Rheinland-Pfalz 303
8.	Kommunaler Finanzausgleich 303
8.1	Funktionen und Klassifizierung 304
8.2	Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs 305
8.2.1	Finanzausgleichsmasse 306
8.2.2	Zuweisungsarten 307
8.2.3	Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die Kommunen 308
8.2.3.1	Ermittlung der Ausgangsmesszahl 309
8.2.3.2	Ermittlung der Steuerkraftmesszahl 310
8.2.3.3	Ausgleichsmodus 312
9.	Kreisfinanzen 312
9.1	Die Kreisumlage 314
9.1.1	Funktionen 314
9.1.2	Gestaltungsspielraum des Kreistages 315
9.1.2.1	Freie Spitze 318
9.1.2.2	Ermessen bei der Rangordnung der Einnahmebeschaffung 320
9.1.3	Umlagegrundlagen 323
9.1.4	Umlagesatz 324
9.1.5	Normative Vorgaben für die Umlagefestsetzung 326
9.1.5.1	Grundsatz: Ausgleichsfunktion der Kreisumlage 326
9.1.5.2	Ausnahme: Äquivalente Kostenzurechnung 327
9.1.5.2.1	Mehr- oder Minderbelastung bzw. ausschließliche Belastung 327
9.1.5.2.2	Nach Aufgaben differenzierte Kreisumlage 337
9.1.5.3	Kostenerstattung für Gemeindejugendämter 338
9.1.6	Aufsichtsbehördliche Genehmigung 339
9.1.7	Fehlerfolgen 340
9.2	Steuerertragsbeteiligung der Kreise 343
Stichwortverzeichnis	347